

**Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement**

## **Résumé exécutif**

**Geert van Vliet, Jacques Marzin, Gaël Pressoir, Thierry Giordano**

**Version au 29 Juin 2016**



Photos : Geert van Vliet

## Sommaire

<b>Liste des sigles .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Première partie : Situation actuelle du secteur agricole/rural.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Les défis d'une agriculture fragmentée et de moins en moins résiliente .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Une urbanisation non maîtrisée .....</b>	<b>9</b>
<b>3. La pauvreté et les inégalités hypothèquent l'avenir .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Déconnexions : entre cadrage macro-économique et politiques sectorielles, entre signaux de politiques et flux financiers réels.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Gouvernabilité : la Constitution de 1987 a créé un État surdimensionné, dépendant et dans l'impossibilité de produire les services et biens publics nécessaires .....</b>	<b>11</b>
<b>Deuxième partie : Propositions de mesures de politique et d'investissements .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Eléments de cadrage .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Repenser le cadre macro politique .....</b>	<b>13</b>
2.1 Stratégie .....	13
2.2 Mesure prioritaire : enclencher un processus de révision de la Constitution .....	14
<b>3. Politiques d'ordre macro-économique, environnemental et d'aménagement du territoire : vers l'intégration .....</b>	<b>15</b>
3.1 Stratégie .....	15
3.2 Des mesures prioritaires.....	16
3.2.1 Création d'un conseil national de la planification réunissant l'ensemble des acteurs sociaux et économiques (y compris représentation diaspora) .....	16
3.2.2 Alignement sur la politique tarifaire du CARICOM .....	16
3.2.3 Zonage et POS .....	17
<b>4. Politiques sectorielles en appui à l'agriculture plurielle .....</b>	<b>18</b>
4.1 Stratégie .....	18
4.2. Des mesures prioritaires.....	19
4.2.1 Registre des agriculteurs.....	19
4.2.2 Appuis aux différentes formes d'agriculture .....	19
4.2.3 Accompagnement de la sortie de l'agriculture d'une partie des agriculteurs (sur 30 ans).....	20

4.2.4 Développement d'une approche inclusive et de responsabilité sociale dans l'appui aux filières agricoles.....	20
<b>5. Politiques intersectorielles et territoriales.....</b>	<b>21</b>
5.1 Stratégie .....	21
5.2. Des mesures prioritaires.....	21
5.2.1 Investir dans la production de -et l'accès aux- services et biens publics .....	21
5.2.2 Accompagnement du changement climatique .....	22
<b>6. Renforcer la capacité de pilotage de l'Etat.....</b>	<b>23</b>
6.1 Stratégie .....	23
6.2 Des mesures prioritaires.....	23
6.2.1 Simplification des procédures au sein de l'Etat.....	23
6.2.2 Production de lois et respect des lois .....	23
6.2.3 Renforcer la capacité de coordination entre ministères au niveau central : le chemin se fait en marchant.....	23
6.2.4 Déconcentration de l'exécutif et renforcement de la capacité de coordination et de mise en œuvre au niveau déconcentré départemental.....	24
<b>7. Traduire les signaux de politique en réalités sur le terrain : consolidation/création et coordination de bras financiers spécialisés pilotés par l'Etat.....</b>	<b>24</b>
7.1 Stratégie .....	24
7.2 Mesures prioritaires : instruments à revisiter / consolider .....	25
7.2.1 Accès au capital et au conseil pour le financement des sauts de technologie en industrie, agro-industrie et agriculture (FDI revisité). .....	25
7.2.2 Accès à la connaissance et aux savoir-faire, FONRED.....	25
7.2.3 Accès aux petites infrastructures sociales de base (eau potable et assainissement, éducation, santé, énergie) (redynamiser le FAES).....	26
7.2.4 Accès aux infrastructures routières / réseaux secondaire (repenser/redynamiser le FER) .....	26
7.3 Mesures prioritaires : instruments à créer.....	26
7.3.1 Accès aux infrastructures publiques de taille intermédiaire (marchandes et sociales) (Créer des Fonds Départementaux de Développement) .....	26
7.3.2 Accès aux infrastructures productives agricoles (schéma organisationnel à identifier) .....	26
7.3.3 Accès à la terre-régulation foncière.....	26
<b>8. Partenaires Techniques et Financiers : accompagner autrement .....</b>	<b>27</b>
<b>Annexe 1 : Table des matières du rapport final daté 29 juin 2016.....</b>	<b>28</b>

<p><b>Le contenu de ce rapport n'engage pas nécessairement l'entité qui finance cette étude (la Banque Interaméricaine de Développement) ni aucune personne rencontrée ou autre organisation mentionnée. Ce rapport reste de l'entière responsabilité de ses auteurs.</b></p>
---

## Liste des sigles

APD	Aide Publique au Développement
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BRH	Banque de la République d'Haïti
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CIAT	Commission Interministérielle d'Aménagement du Territoire
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agricole pour le Développement
FAES	Fonds d'Assistance Economique et Sociale
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
FDI	Fonds de Développement Industriel
FER	Fonds d'Entretien Routier
FMI	Fonds Monétaire International
FOMIN	Fonds Multilatéral d'Investissement (BID)
FONRED	Fonds National de Recherche pour le Développement Durable
HIMO	Haute Intensité en Main d'œuvre.
INARA	Institut National de Réforme Agraire
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MPCE	Ministère du Plan et de la Coopération Externe
PME	Petites et Moyennes Entreprises
POS	Plan d'Occupation des Sols
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RGA	Recensement Général Agricole
UEP	Unité d'Exécution de Projet
UMR	Unité Mixte de Recherche

## Introduction

Ce texte résume le contenu d'un rapport de recherche dont la version finale a été rendue le 29 juin 2016<sup>1</sup>. Cette recherche opérationnelle a été menée entre mai 2015 et décembre 2015 par une équipe portée par le Cirad<sup>2</sup>. Elle répondait à une demande initiée par la BID et a été pilotée par un groupe de travail conjoint intégrant des fonctionnaires de la BID et du MARNDR<sup>3</sup>. Dans le cadre d'une approche systémique il s'agissait de répondre à quatre questions précises : comment fonctionne le système agricole/rural? Vers où orienter ce système? Quels sont les leviers à favoriser? Si on actionne de tels leviers (mesures publiques à prendre et investissements publics à réaliser), quels impacts sur quelle croissance? Plusieurs hypothèses fortes ont fondé notre approche.

La première hypothèse est qu'un grand nombre des problèmes que nous avons pendant des années analysés ou tentés de résoudre à l'intérieur du secteur agricole ont en fait leur source dans un contexte plus large. Non seulement au niveau du cadre macro-économique (thème de plus en plus abordé en Haïti), mais surtout au niveau du cadre macro-politique, une thématique usuellement évitée dans les études sur le secteur. L'approche systémique nous a également invités à mieux prendre en compte la capacité de coordination de l'Etat et le rôle joué par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans l'amélioration de la gouvernabilité et de l'efficacité du système étudié, un système qui est soumis à des stress multiples (économiques, politiques, sociaux, climatiques, sismiques).

Nous avons alors formulé une deuxième hypothèse selon laquelle l'exposition à ces stress, divers, parfois répétés, dont les effets immédiats et cumulatifs sont difficiles à gérer, a attiré l'aide internationale. Une partie substantielle des flux d'aide internationale (sous forme de dons et de prêts) et de transferts de la part de la diaspora peut être considérée comme de véritables rentes<sup>4</sup> (géopolitiques, humanitaires, environnementales, telles qu'envisagées par Richard Auty, 2007). Au fil des années s'est tissée une véritable économie multirentière, caractéristique qui explique à la fois

1 "Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement", Geert van Vliet (Edit.), Gaël Pressoir (Edit.), Jacques Marzin (Edit.), Thierry Giordano (Edit.), version finale 29 juin 2016, Convention CO0075-15 BID/IDB, Port-au-Prince. Le rapport est organisé en quatre parties, précédées par une introduction et clôturées par une conclusion. La première partie resitue le système agricole/rural dans son contexte. La deuxième partie aborde l'agriculture dans sa diversité. La troisième partie est centrée sur les interventions sectorielles qui peuvent favoriser la croissance et sa redistribution productive. La quatrième partie tente de répondre à la question : allons-nous continuer à subir ou allons-nous piloter les transformations de l'agriculture ? La conclusion de cette étude propose un itinéraire de changement pour passer de la situation actuelle à ce qui a été considéré, au cours de l'atelier de restitution à Kaliko, comme le futur idéal : celui d'un l'état stratégie capable de relancer l'économie haïtienne au travers de l'agriculture. La table des matières est présentée en annexe 1 de ce résumé exécutif.

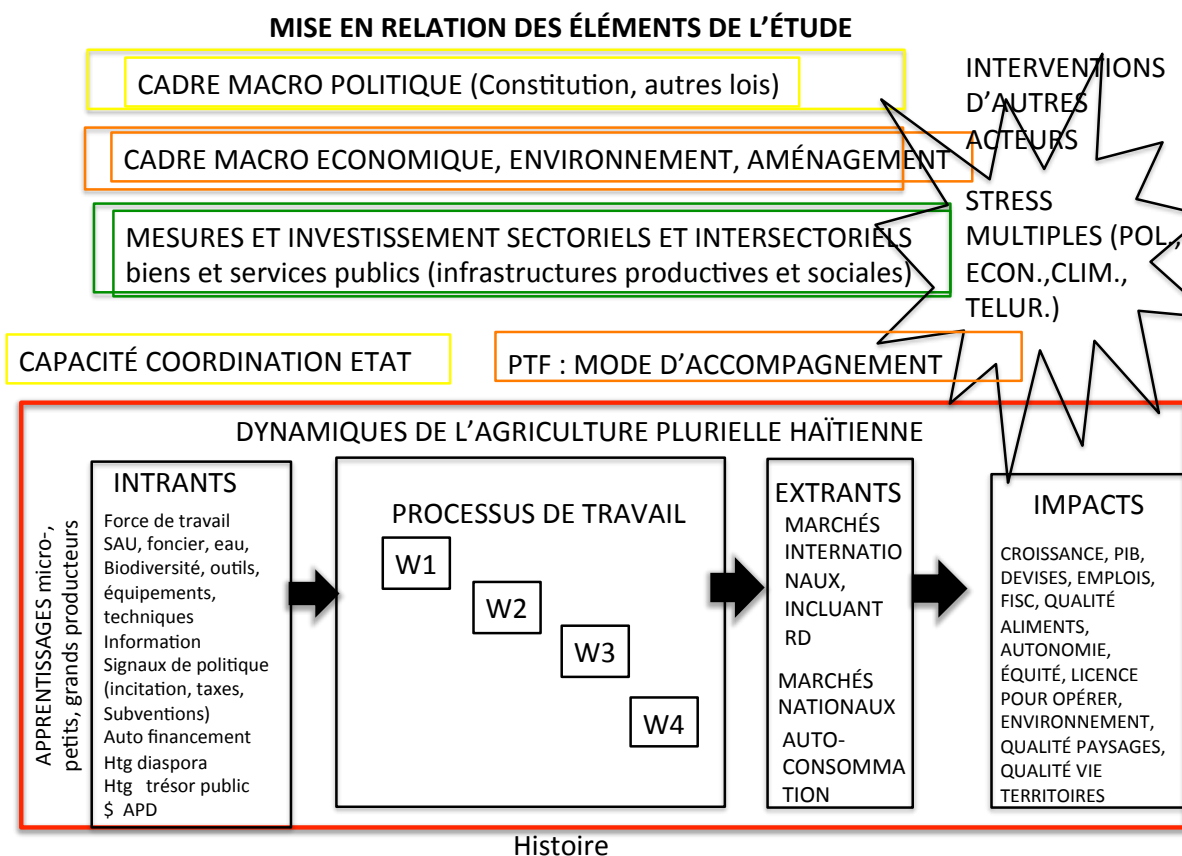
2 L'étude a mobilisé une équipe internationale composée de : Geert van Vliet, UMR ARTDEV (CIRAD), économie politique, coordonnateur de l'étude; Thierry Giordano, UMR ARTDEV, CIRAD, économiste; Gaël Pressoir, Fondation Chibas, Université Quisqueya, généticien; Sandrine Fréguin-Gresh, UMR ARTDEV, CIRAD, agroéconomiste et géographe rurale; Michel Benoit-Cattin, consultant, ex-UMR MOISA CIRAD, économiste; Jacques Marzin, UMR ARTDEV, CIRAD, agro-économiste; Vincent Geronimi, Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines/GEMDEV, économiste; Bernard Ethéart, sociologue, ex-Directeur de l'INARA; Thomas Poitelon, consultant indépendant, économiste; Frédéric Lançon, UMR ARTDEV, CIRAD, économiste; Bénédicte Paul, Université Quisqueya, agroéconomiste; Jean Payen, consultant indépendant, ingénieur agronome et en génie rural, François-Xavier Lamure Tardieu, Université Quisqueya, géomaticien.

3 Les membres du groupe de pilotage de l'étude ont été, pour la BID : Pedro Martel, Paolo de Salvo, Agustín Aguerre, Gilles Damais, Bruno Jacquet, Caroline Bidault, Sébastien Gachot, Marie Bonnard et Régine Lafontant; pour le MARNDR : Robert Chéry, Laurence Charleston et Garry Augustin.

4 Par rente, nous comprenons un revenu qui n'est pas le fruit du travail de la part de celui qui le reçoit.

l'importance de l'agriculture en Haïti aujourd'hui et les stratégies fréquemment opposées se déployant dans les diverses arènes de politique haïtiennes. Ces stratégies opposent les défenseurs d'une allocation de ces rentes vers la **consommation** publique ou privée, principalement urbaine et les défenseurs d'un réinvestissement **productif** des mêmes rentes, principalement en appui à la production privée, dans l'industrie et l'agriculture.

A ce sujet, nous avons observé une confusion, source potentielle de malentendus dans la conception et mise en oeuvre des politiques publiques en milieu rural. Elle porte sur ce que l'on entend par "secteur privé". Ainsi, des documents récents de divers partenaires techniques et financiers sont fondés sur une définition restreinte de ce qu'est le monde du "secteur privé" en milieu rural, en le réduisant au seul monde du "grand" secteur privé (minoritaire) et en ignorant la masse des petits et moyens producteurs (formels et informels) qui forment pourtant le socle du secteur privé rural Haïtien<sup>5</sup>. Le secteur privé rural haïtien mobilise plus de 900.000 exploitations... aux stratégies et aux besoins variés, voir opposés. En conséquence, la réponse à la question : "vers où orienter ce système?" n'a pas été considérée comme une affaire entendue et réglée. Elle a été au contraire construite et, quand cela était possible, partagée afin de contribuer à renforcer la confiance entre les acteurs du système – une ressource rare aujourd'hui. L'étude aborde le secteur agricole/rural selon une perspective à la fois systémique et prospective.



Source : Geert van Vliet, 2015

<sup>5</sup> L'idée de considérer l'ensemble des divers producteurs de l'agriculture comme faisant partie du secteur privé ne va pas de soi, même parmi les meilleurs connaisseurs du milieu rural haïtien. Ces classifications n'auraient aucune importance si ce n'est qu'elles ont une conséquence directe : en ne prenant pas en compte leur statut en tant qu'entrepreneurs (quelle que soit la taille ou le niveau de formalisation de l'entreprise), on néglige la contribution essentielle des petits et moyens producteurs à la croissance, on ignore leur contribution au financement de l'agriculture et on aura tendance à vouloir traiter tous leurs problèmes à travers des programmes sociaux.

Cette étude concerne aussi bien les investissements publics et le rôle de l'Etat, que les investissements privés, incluant ceux réalisés par les producteurs eux-mêmes, quelle que soit la taille ou la structure de leur exploitation. Elle vise à repérer les dynamiques de l'agriculture haïtienne et leur contribution à l'économie du pays (revenus, devises, consommations intermédiaires). Elle abordera de même l'accès aux services et biens publics (règles et leur application, signaux de politique, fonds incitatifs, infrastructures rurales, éducation, formation, santé) et leur qualité. L'idée étant non seulement de contribuer à une meilleure compréhension de ce système mais surtout d'identifier les leviers d'action produisant le plus d'effets multiplicateurs (en modifiant les mesures de politique et/ou les instruments et les approches) qui permettraient de l'améliorer.

Nous présenterons les résultats de l'étude en deux temps : dans une première partie nous synthétiserons la situation actuelle du secteur agricole rural dans son contexte. Dans une deuxième partie nous formulons les propositions de mesures et les investissements essentiels<sup>6</sup>. Comme nous l'avions anticipé, un nombre substantiel des problèmes de l'agriculture trouvent leurs sources et/ou leurs solutions en dehors de l'agriculture. En conséquence, un certain nombre des décisions reviendra au MARNDR et aux autres acteurs du secteur agricole. Mais de nombreuses autres mesures relèvent d'autres centres de décision. Ce qui n'empêchera nullement le MARNDR d'y jouer un rôle incitateur et facilitateur comme il sait le faire.

## **Première partie : Situation actuelle du secteur agricole/rural**

### **1. Les défis d'une agriculture fragmentée et de moins en moins résiliente**

Le poids de l'agriculture dans le PIB a baissé de 25 % en 15 ans, passant de 30 % en 2001 à 23 % en 2014. Cette baisse est relative dans la mesure où elle est largement due à la croissance des secteurs secondaires et tertiaires. Dans le même temps, la population agricole n'a baissé que de 9 % (57.8 % des actifs travaillent toujours dans l'agriculture en 2014). Il en résulte une baisse tendancielle de la rémunération des actifs agricoles au regard de celle des travailleurs des autres secteurs économiques.

La sole agricole est fragmentée en près d'un million d'exploitations, dont près de 800 000 ont moins de 1.3 ha. Ces micro et petites exploitations n'ont souvent qu'une seule parcelle. Leur taille oblige à penser le futur avec des formes plurielles d'agriculture, composée principalement en zone urbaine et péri-urbaine d'une agriculture centrée sur le maraîchage commercial et l'autoconsommation, et dans les zones rurales, d'une agriculture familiale avec quelques rares cas d'agriculture de firme.

En valeur constante, la productivité de la terre (VAB/ha) est en baisse (de 900 USD 2005/ha en 1996 à 600 USD 2005/ha en 2013), ainsi que la productivité du travail (750 USD 2005/actif en 1993, 650 USD 2005/actif en 2013). Cette tendance est corroborée par l'importance de la pauvreté en zone rurale, encore largement agricole. Ces chiffres très bas indiquent que les marges de progrès sont importantes. Si l'amélioration des revenus agricoles d'Haïti passe par une augmentation de la productivité de la terre, celle-ci ne sera pas suffisante dans les exploitations agricoles les plus petites pour sortir les petits agriculteurs de la pauvreté sans une augmentation de la productivité du travail.

Cette productivité décroissante et l'urbanisation de la société haïtienne expliquent que la balance agro-alimentaire s'aggrave rapidement. Au début des années 1960, importations et exportations avaient le même ordre de grandeur. En 2011, les importations sont presque 50 fois plus importantes que les

---

<sup>6</sup> Dans le rapport final nous avons analysé les « futurs possibles » sous forme de trois scénarios différenciés (voir chapitre 15) : i) le « tendanciel », un « Etat Non-Gouvernemental ? ... » ; ii) un « développement fortement administré » ; et iii) un « Etat stratège et incitateur ».

exportations en valeur. Ce recours aux importations est un risque énorme pour les populations les plus vulnérables au vu de la volatilité des cours des marchés internationaux agricoles. De plus, le disponible alimentaire par habitant calculé par la FAO pour Haïti (incluant production domestique et importation) n'atteint pas 2100 Kcal/jour, inférieur au seuil conseillé pour les habitants exerçant une activité physique moyenne<sup>7</sup>, ce qui est le cas de la majeure partie des haïtiens. Cette situation plaide pour une augmentation nette et rapide de la production alimentaire domestique.

Le défi est de travailler sur des modèles agricoles qui augmentent à la fois les deux productivités de la terre et du travail, mais sans un recours massif à la grande mécanisation qui diminuerait le nombre d'actifs agricoles sans option d'emplois dans les autres secteurs de l'économie haïtienne. Il faut donc développer des productions à plus haute valeur ajoutée, dont une part croissante doit rester au niveau des producteurs. Plusieurs voies sont possibles : i) augmenter la production des produits alimentaires de base; ii) produire –et exporter- pour des marchés de niche -commerce équitable, agriculture biologique-; iii) développer des cultures intensives hors sols -petit élevage, aquaculture-; iv) transformer les produits agricoles au plus près des sites de production; v) développer les circuits courts et les marchés publics de la restauration collective -pour les écoles, les hôpitaux, ...-; vi) développer des filières de substitution aux produits importés, particulièrement les produits transformés afin d'augmenter la valeur ajoutée locale. Il convient donc d'investir dans tout ce qui crée de la valeur ajoutée tout au long des filières, de la production agricole à sa transformation jusqu'à la mise sur le marché final. Cette stratégie agro-alimentaire devra être complétée pour les plus petits des agriculteurs par la création d'emplois non agricoles (parfois à temps partiels), dans le milieu rural ou non.

Dans cette perspective, il est essentiel de prioriser des zones d'intervention selon leur potentiel agro-écologique et d'autre part, de classer et de caractériser les exploitations agricoles au sein de ces zones (chapitre 5). Les premiers éléments de classement invitent à réfléchir sur des interventions classiques et sectorielles par la caractérisation des combinaisons de productions (cultures, arbres et élevages majoritaires caractéristiques de chaque type). Cela permet de réfléchir autour des filières (voir chapitre 6). La seconde étape permet de projet des actions en mobilisant des combinaisons de critères différents, qui peuvent répondre aux objectifs et préoccupations à la fois des intervenants que des acteurs sur place. Certain des territoires « prioritaires » identifiés au travers de notre approche correspondent d'ailleurs à des zones concernées par les schémas d'aménagement du territoire du CIAT (tel la boucle Centre-Artibonite) ; ces zones sont non seulement mal desservies par le réseau routier primaire (« la boucle ») mais également par les réseaux secondaires et tertiaires (desserte locale) (chapitre 12).

En termes de filières (chapitre 6), l'agriculture Haïtienne est aujourd'hui une agriculture essentiellement tournée vers le marché intérieur. Les cultures d'exportations (café, mangue, cacao), ou la filière riz, systématiquement priorisées par les grands projets de l'Etat ou de l'APD (voir les flux financiers dans le chapitre 13) ne pèsent finalement pas très lourd... Le chapitre 6 montre également que le marché intérieur est en croissance rapide (du fait de l'augmentation de la population urbaine et notamment dans les villes secondaires, voir chapitre 1). Le renforcement de filières locales et d'une industrie locale de transformation des produits agricoles pourrait permettre de substituer une large part des importations agricoles et produits transformés (un marché à reconquérir, estimé à plus d'un milliard de dollar américain, chapitre 6). Les tentatives d'appui à la productivité ne sont généralement pas accompagnées par des appuis dans le domaine de la structuration des marchés. Les formes d'intermédiation traditionnelles sont inadaptées car trop fragmentées par rapport à la demande urbaine chaque fois plus massive d'aujourd'hui. Les prestataires de services indispensables à l'émergence de PME dans le secteur agro-industriel (étiquetage, emballage, verres, conditionnement des produits, stockage) sont absents.

---

<sup>7</sup> FAO : respectivement 1950 et 3150 Kcal/jour/hab pour des individus « moyens » ayant une faible ou forte activité physique.



La filière biomasse énergie (bois de feu et charbon de bois) peut représenter une opportunité en vue d'assurer un accès durable à l'énergie pour la cuisson des aliments. Cette filière est généralement décriée. Elle a fait l'objet de quelques projets de substitution par de l'énergie importée (gaz naturel). Cependant on constate que certaines régions spécialisées de longue date dans la production de charbon de bois montrent une grande stabilité, voire une progression des espaces arborés (voir l'argument développé dans le chapitre 6). Cette filière pèse lourd dans l'économie Haïtienne, peut contribuer à l'indépendance énergétique du Haïti et mérite d'être accompagnée pour la rendre plus durable là où des dégradations se manifestent et surtout pour augmenter (comme pour les autres filières) sa productivité. Cela implique l'amélioration des systèmes agro-forestiers et de l'efficacité du processus de fabrication du charbon, tels que déjà entrepris dans le cadre des travaux du M dans le plateau central) (voir chapitre 6).

## **2. Une urbanisation non maîtrisée**

La dynamique démographique d'Haïti se caractérise d'une part par un ralentissement de la croissance démographique (autour de 1.5 % par an) et d'autre part par une urbanisation croissante. Les campagnes ont arrêté de croître démographiquement. Dans le même temps, l'urbanisation croissante (60 % de la population en 2015) constitue un marché potentiel pour la production locale. Depuis l'an 2000, la part de la population urbaine vivant dans la capitale a baissé de 55% à 40%: la croissance urbaine se concentre depuis 2010 dans les localités secondaires. Les paysans haïtiens sont donc bien placés pour conquérir ce marché de proximité, pour peu qu'un minimum d'infrastructures rurales (routes, silos, chaîne de froid ...) limite le désavantage comparatif qu'ils connaissent vis-à-vis des importations alimentaires.

Mais dans un pays où les zones arables sont limitées, l'urbanisation qui s'y concentre constitue aussi une concurrence foncière problématique. Généralement extensive, elle a lieu dans les meilleures zones agricoles. Par le grignotage non ordonné des terres arables, elle limite l'efficacité des investissements dans l'irrigation. Le développement des autres secteurs de l'économie –parcs industriels, zones touristiques, activités minières- concourt aussi à la réduction de la sole cultivée.

Enfin, cette urbanisation a concentré l'essentiel des investissements d'infrastructures économiques, sociales et culturelles, au détriment des localités rurales dont l'accès aux services publics est cruellement déficient. L'accent mis sur les zones urbaines comme bassins de consommation potentiel risque paradoxalement d'accentuer ce déséquilibre. En effet dans un modèle de développement conventionnel, la demande urbaine est rendue solvable par la création d'emplois dans les secteurs industriel et de service. En absence d'industrialisation, comme en Haïti, l'investissement public urbain devient le seul moyen de stimuler l'économie locale, même s'il remplit ce rôle très imparfaitement. Reste que cette logique oublie qu'il existe une demande rurale potentielle également très importante, pour laquelle rien n'est fait pour la concrétiser, alors même qu'elle est plus proche des lieux de production à la fois en termes de distance, et de types de biens alimentaires consommés. Cette carence hypothèque le dynamisme de ces territoires ruraux, qui ne sont pas attractifs pour les jeunes générations.

La gestion de l'urbanisation haïtienne est donc la clef d'une politique agricole et alimentaire. Elle doit être organisée pour limiter son extension géographique. Elle peut être le catalyseur de la croissance agricole domestique, à la fois par le développement d'une agriculture urbaine et péri-urbaine qui jouera un rôle précieux pour la sécurité alimentaire des plus pauvres des ménages urbains, mais aussi par la meilleure connexion avec l'offre rurale domestique.

## **3. La pauvreté et les inégalités hypothèquent l'avenir**

Selon la base « Poverty & Equity » de la Banque Mondiale, 58.5 % des haïtiens sont au-dessous du seuil de pauvreté. Ce chiffre monte à 74.9 % pour la zone rurale. Le nombre de pauvres est passé de 4.8 millions en 2001 à 5.5 en 2012. L'indice de Gini des revenus était en 2012 de 60.8. Seule

l'Afrique du Sud fait pire avec plus de 63, mais pour un revenu moyen 10 fois plus élevé. Le quintile le plus pauvre reçoit 2% des revenus alors que le quintile le plus riche en reçoit plus de 63%.

Cette situation hypothèque le futur d'Haïti, d'autant plus que les investissements réalisés tendent à renforcer ces inégalités. En effet, les flux d'investissements réels renforcent les inégalités territoriales entre villes et campagnes (publics par l'État et les PTF, ou privés par le secteur bancaire classique ou de la microfinance). Ce qui explique les inégalités dans l'accès aux services et biens publics.

#### **4. Déconnexions : entre cadrage macro-économique et politiques sectorielles, entre signaux de politiques et flux financiers réels**

Le cadrage macro-économique de Haïti souffre de deux déficiences majeures. D'une part, aucun modèle (d'équilibre général calculable ou une matrice de comptabilité sociale) n'est utilisé ni par le gouvernement, ni par les partenaires techniques et financiers pour estimer les conséquences des choix de politiques effectués, ou des injections massives d'aide internationale ou assurer la cohérence des politiques sectorielles. D'autre part, les variables prises en compte dans l'arbitrage des choix de politiques ne considèrent ni l'environnement (préservation des ressources naturelles, des écosystèmes, de la surface agricole utile), ni l'emploi.

Les politiques sectorielles ne sont pas connectées, ce qui explique notamment la faible efficacité de ces dernières en milieu rural. En effet, le cadre macro-économique est défini essentiellement par les Institutions Internationales, de manière déconnectée des programmes sectoriels. Ces politiques sont aussi déconnectées de la politique macroéconomique dans leur mise en œuvre, car elles restent centralisées, segmentées. Mais surtout, il existe une déconnexion entre les orientations politiques (élaborées par les Ministères) et les instruments utilisés (essentiellement des projets dont le financement est assuré par les bailleurs). La faiblesse de l'État explique la tentation de contournement par les partenaires techniques et financiers, mais dans le même temps, elle la renforce. A la logique de mise en œuvre de politiques intégrées (objectif, instrument, moyens humains et financiers) s'inscrivant dans un projet de développement de long terme, se substitue une logique de projets, souvent de court terme et non coordonnés. Ceci diminue la visibilité de l'État (les citoyens voient les investissements des projets, pas l'administration publique), ce qui limite la légitimité de ce dernier. Elle développe une fonction publique à deux vitesses et deux circuits (les cadres pris en charge par les projets, les UEP). Enfin, la coordination entre bailleurs étant insuffisante, les synergies et effets cumulatifs entre projets ne sont pas assurés.

Le pilotage macroéconomique, sous la responsabilité de la BRH, du Ministère des Finances et des organisations internationales (FMI, BM, ...) est uniquement piloté par les variables économiques et financières (taux de change, équilibre des comptes publics, de la balance des paiements). Les variables environnementales et de gestion de l'espace ne sont pas considérées dans la gestion macro-économique. Le travail sur la soutenabilité de la croissance haïtienne développée dans le rapport montre que celle-ci n'est pas assurée.

## 5. Gouvernabilité : la Constitution de 1987 a créé un État surdimensionné, dépendant et dans l'impossibilité de produire les services et biens publics nécessaires

La production de biens et services publics est déficiente voir inexistante<sup>8</sup>. Quand ils sont produits et rendus accessibles, ils le sont généralement par des « tiers » (entreprises, ONG de la société civile, ou UEP de l'APD), ce qui donne lieu à des montages organisationnels sophistiqués et des coûts de transaction élevés. L'absence de coordination intra- et inter-branches de l'Etat renforce le déficit de production de signaux de politique. Celle-ci est problématique même quand ces signaux ne dépendent que de l'exécutif (par exemple sous forme d'arrêtés ou de décrets ministériels). Faute de décentralisation effective, les collectivités territoriales (CT) ne sont que marginalement impliquées dans la mise en œuvre des programmes, même quand ceux-ci concernent des biens et services publics locaux qui relèvent usuellement du domaine d'action des CT... L'absence de déconcentration et de mobilisation efficace des CT prive la population d'un potentiel considérable de capacité de production et de distribution de biens et services publics. Les résultats en matière d'offre, de qualité et d'accès aux biens et services publics sont décevants (chapitre 14). La faiblesse de l'Etat ne permet pas non plus l'émergence d'un secteur privé dynamique et efficace.

Le secteur privé continue à investir certes (les petits producteurs agricoles sont les premiers investisseurs du secteur, loin devant l'Etat ou l'APD) mais il lui est difficile de se développer sans accès à des biens et services publics de qualité. En absence de délégation et de cahiers de charges clairs, le secteur privé n'intervient que rarement dans la production de biens et services publics. Les inégalités et asymétries entre acteurs du même secteur privé restent fortes, donnant un avantage décisif aux grands producteurs dans les instances de représentation ou d'interlocution avec l'Etat. La production de -et l'accès aux- services et biens **privés** en appui à la production sont de même restés rares. Etat et secteur privé se renvoient à leurs dysfonctionnements respectifs et construisent ainsi des boucles de rétroaction négatives : à quoi bon payer des impôts quand nous (le secteur privé) devons tout organiser nous-mêmes ? Comment fournir des services et biens publics à tous si l'assiette fiscale est si faible ? Sans lien avec l'Etat qui ne leur livre que des biens et services limités et ne voyant aucune conséquence de leurs votes, les citoyens et les producteurs se désintéressent de la chose publique, précipitant ainsi les crises politiques (Collier, 2009). De la même manière les organisations des producteurs ne décollent pas, ou avec des difficultés manifestes : à quoi bon adhérer au vu des faibles services rendus ? Les blocages sont nombreux et imbriqués. Ces blocages ne peuvent être résolus au seul niveau du secteur agricole/rural où ils se manifestent (chapitre 14).

La source de ces problèmes réside dans la Constitution de 1987, amendée en 2011 (voir l'argumentaire détaillé dans le chapitre 14). La Constitution de la République d'Haïti de 1987, malgré les amendements de 2011, constitue, de par la rédaction de certains de ses articles, une cause essentielle du dysfonctionnement dans la production et la livraison des biens et services publics (et par voie de conséquence, de biens privés) pour les raisons suivantes : au lieu de favoriser la production de biens et services publics, cette Constitution la ralentit ; au lieu de décentraliser, elle centralise ce qui empêche la coordination territoriale de l'offre et la connexion entre l'offre et la demande de services et biens publics. La Constitution rend coûteux et inefficaces les processus de production de biens et services publics et stimule des conflits entre les acteurs qui doivent les gérer (exécutif, législatif, judiciaire). Elle contient en germe des crises politiques graves et répétitives qui hypothèquent la viabilité du pays. Elle réduit le rôle des instances de suivi et de reddition de comptes. Elle réduit l'efficacité et l'efficience dans la mise à jour et la production de règles par le parlement. Elle rend la déconcentration et la décentralisation inopérante et contribue de fait à la centralisation. Elle dessine un Etat surdimensionné par rapport à l'assiette fiscale (4 niveaux de l'exécutif, deux chambres parlementaires,

---

<sup>8</sup> Cette section résume les analyses du chapitre 14.

un nombre global d'élus pléthorique par rapport à la base fiscale), qui est ainsi condamné à être durablement dépendant de l'APD et des envois de fonds de la diaspora haïtienne. La Constitution n'arrive pas à réguler les distorsions introduites par l'abondance de l'APD après l'avoir induite. Les flux d'aide (généralement sous forme de dons), constituent une véritable rente géopolitique qui opère comme toute rente issue des activités extractives et génère des impacts similaires (distorsion dans la valeur relative attribuée aux ressources; accaparement de la rente; "dutch disease"; baisse de l'effort fiscal, embourbement des tentatives de construction d'un Etat re-distributif et inclusif; dissolution des liens entre citoyens et l'Etat (voir chapitre 14 pour l'argumentaire et les références mobilisées). Toute décision dans ce domaine macro-politique appartient bien sûr entièrement et seulement aux acteurs haïtiens (chapitre 14).

## Deuxième partie : Propositions de mesures de politique et d'investissements

### 1. Eléments de cadrage

Lorsque nous nous sommes engagés dans cette étude, il nous a été demandé de répondre à quatre questions précises : 1. Comment fonctionne le système agricole rural ? 2. Vers quoi orienter ce système ? 3. Quels sont les leviers à favoriser ? 4. Si on actionne tels leviers (mesures publiques à prendre et investissements publics à réaliser), quels impacts sur quelle croissance ? En résumé, faut-il investir en agriculture en Haïti?

Notre réponse à la dernière question est affirmative. En effet, des gains de productivité à la fois pour la terre et le travail sont possibles et Haïti dispose d'un vaste marché intérieur (alimentaire et agro-alimentaire) à reconquérir ; de plus, l'agriculture est encore aujourd'hui le principal secteur « productif » de l'économie et un secteur dont on peut augmenter la contribution à la création de richesse nationale.

Nous avons tenté de présenter notre compréhension du **fonctionnement** du système à partir d'une variété d'approches, de points de vue et de niveaux d'analyse (question 1). Lors de l'analyse des scénarios et leur discussion avec les participants des différents ateliers de restitution nous avons tenté de construire une compréhension commune de la situation actuelle de ce système et de la **direction vers laquelle elle devrait et pourrait évoluer** (question 2). De même nous avons identifié une série de **leviers actionnables** et priorisés dans 4 domaines : le cadre macro-politique, le cadre macro-économique, le cadre sectoriel et les modalités de mise en œuvre (question 3). La question reste ouverte concernant les impacts sur la croissance. L'absence de travaux en cours en Haïti sur les modèles macro-économiques ou écologiques, et le déficit de données qui permettraient de les alimenter, n'ont pas permis de faire les simulations escomptées. La reconnaissance de la complexité (causalités multiples, boucles de rétro-alimentation, inconnues) invite d'ailleurs à devoir poser cette question autrement.

Après avoir construit des scénarios sur l'évolution possible de la situation haïtienne (voir chapitre 15), nous les avons partagés lors de l'Atelier de Kaliko organisé du 18 au 20 novembre 2015. Celui-ci a réuni plus d'une quarantaine de personnes ressource expérimentées. Nous avons reçu de leur part et de la part de la BID une série de commentaires que nous avons pris en compte dans la mesure du possible et des données disponibles. Nous avons aussi tenté de comprendre les perceptions des participants vis-à-vis des différents futurs possibles. Nous avons expliqué comment les scénarios avaient été construits et insisté sur le fait qu'à partir de cette « boîte à outils », d'autres futurs pouvaient être anticipés, en modifiant les variables et les caractéristiques des scénarios.

Les participants à l'atelier de Kaliko ont associé le scénario dénommé « un Etat non-gouvernemental » à un scénario tendanciel, c'est-à-dire un futur qui se réaliserait probablement si aucune modification n'était apportée au système agricole/rural. Un grand nombre des éléments du scénario 3 (un Etat

stratège et incitateur) et seuls quelques aspects du scénario 2 (un développement administré) ont été identifiés comme décrivant un futur souhaité. Comment alors promouvoir une évolution de la situation actuelle (décrit par le scénario 1) vers le futur souhaité (décrit en grande mesure par le scénario 3) ?

Nous avons esquissé un ensemble d'opérations qui est à la fois robustes et flexibles au regard des scénarios considérés. Il permettrait à Haïti de s'extraire de la situation actuelle et d'engager les transformations requises pour aller vers un futur décrit par le scénario 3, et dont les éléments semblent avoir le plus motivé les participants. Cet itinéraire est proposé en prenant en compte la situation de juin 2016. Une évolution des paramètres obligerait bien sûr à l'adapter, tel que la boîte à outils le permet. Nous présentons cet itinéraire sur un pas de temps de 10 ans. Il intègre les nombreux éléments proposés par les auteurs des différents chapitres ; il a été enrichi en prenant en compte les contributions des participants de l'atelier de Kaliko. La reconnaissance de la complexité ne peut empêcher de prendre des décisions. Mais celles-ci reviennent aux autorités du pays.

Nos propositions pour aller de la situation actuelle vers la situation voulue prennent en compte les idées-clef suivantes. Il s'agit :

- de construire un Etat souverain et autonome, disposant d'une véritable capacité d'action technique et financière ;
- de modifier les règles du jeu au niveau du cadre macro-politique en le simplifiant ;
- d'élargir le champ usuel de la réflexion macro-économique et donc d'inviter de nouveaux acteurs à l'arène où se fabriquent ces politiques. Les variables concernant la rareté croissante de l'espace et les pressions sur les ressources naturelles doivent impérativement enrichir les raisonnements macro-économiques et sociaux standard en Haïti. Un pilotage intégrant les dimensions macroéconomique, environnementale et spatiale demandera des ressources humaines capables de concevoir les modèles intégrés, de forger de nouveaux outils d'analyse et des politiques macroéconomiques et sectorielles cohérentes ;
- de réduire les inégalités et de répondre aux défis de l'agriculture plurielle haïtienne ;
- de permettre la transformation des signaux de politique de l'Etat en modifications visibles pour les citoyens et pour les producteurs : il s'agira pour l'Etat de concevoir, consolider, savoir opérer et savoir coordonner des bras financiers spécialisés. De réduire les coûts d'intermédiation et d'augmenter l'effectivité **de l'acheminement des ressources publiques vers le bas de la pyramide sociale et vers les coins les plus reculés de la république**. De déployer des transferts sociaux, quand nécessaire, en s'assurant qu'ils contribuent à la production agricole ;
- vu la base fiscale, et afin de ne pas augmenter le degré de dépendance, les instruments de financement utilisés doivent tendre vers la neutralité notamment par des systèmes d'amendes, de taxes ou de prélèvements. ;
- de renforcer les compétences et procédures nationales de pilotage public ;
- de revisiter les approches et les instruments de l'aide technique et financière bilatérale et multilatérale.

## 2. Repenser le cadre macro politique

### 2.1 Stratégie

Il s'agit de construire un Etat haïtien viable par rapport à sa base fiscale, souverain, légitime, capable de produire les biens et services publics attendus par les citoyens et les producteurs, notamment en milieu rural.

Dans un pays soumis à de multiples stress, il s'agit de mieux gérer l'une des sources de stress, à savoir les coûteuses crises politiques à répétition, cela, afin de mieux affronter les autres stress (vulnérabilité aux événements climatiques, telluriques).

S'il s'agit d'améliorer l'accès aux biens et services publics et donc de rendre l'Etat visible y compris dans les zones marginales, il convient de faire sauter les verrous qui empêchent la décentralisation.

La réforme de la Constitution est essentielle, il en va de la survie d'Haïti en tant que pays souverain. Elle commande toute nouvelle tentative de renforcement de l'Etat haïtien, dans ses différentes composantes, à ses différents niveaux administratifs. Elle permettra de mobiliser la contribution de la diaspora. C'est une mesure qui doit et peut être menée par les seuls acteurs haïtiens.

En attendant une réforme constitutionnelle qui permettra de lever ces obstacles, il s'agira de mettre en place au moins la déconcentration de l'Etat au niveau des départements.

## **2.2 Mesure prioritaire : enclencher un processus de révision de la Constitution**

Nous recommandons d'engager une discussion sur la réforme de certains points précis de la Constitution (chapitre 14); il convient de suivre la procédure de révision prévue dans la Constitution et de considérer les meilleures pratiques et procédures de révision constitutionnelle au niveau international. Les points suivants sont suggérés sur la base de notre analyse concernant les raisons qui empêchent l'accès des citoyens et producteurs ruraux aux biens et services publics (voir chapitre 14).

Articles de la Constitution	Propositions de changement (voir chapitre 14)
A 62, 66-74, 75, 76-87.5, 88, 89, 90, 94.2,	En fonction du principe suivant : toutes les élections seront financées par le Trésor Public et tous les frais de fonctionnement de l'Etat à différents niveaux ainsi que les investissements publics essentiels seront financés par le Trésor Public; considérer la réduction du nombre de chambres; dans tous les cas, considérer la réduction du nombre d'élus en fonction de l'assiette fiscale; éliminer de même un des trois niveaux des collectivités territoriales (département, commune ou section communale); rendre plus compréhensible l'architecture de l'Etat en éliminant les références à d'autres instances telles que "l'arrondissement" ou "le conseil interdépartemental".
A 90	Afin de lever le verrou qui empêche la décentralisation, différencier la circonscription électorale des députés de celles des maires et autres CT éventuelles.
A 94.2	Si le Sénat est maintenu, afin de consolider sa raison d'être, considérer un mode de suffrage différent pour les sénateurs par rapport à celui des députés et celui des deux autres niveaux de CT finalement retenus.
	Modifier la carte électorale et le nombre d'élus par circonscription en vue de favoriser la représentation ville-campagne des élus et ainsi éviter le risque politique lié à une sous-représentation des populations urbaines ou rurales.
A 121, 121.1 à A 123	Dans une perspective de "démocratie moderne", préciser le rôle de chaque pouvoir de l'Etat, et donc la nature du régime politique (éviter le tout parlementaire- et le tout présidentiel...). Afin d'éviter de longues et improductives batailles entre le législatif et l'exécutif, considérer la suggestion de Guy Carcassonne : « Pour mériter l'adjectif « moderne », la démocratie doit, selon moi, réunir trois conditions simultanément : a. que les gouvernés choisissent effectivement les gouvernants ; b. que les gouvernants aient effectivement les moyens de gouverner ; c) que les gouvernants soient effectivement responsables devant les gouvernés (Carcassonne, 2008).
A 204, 205, 200.4	Renforcer le rôle de la Cour Supérieure des Comptes (CSC) en précisant sa source de financement (en termes de % minimum du budget de l'Etat, incluant celui des CT et les apports de l'aide internationale). Article 200.4 : Est-il pertinent qu'une CSC "participe à l'élaboration du budget" ?
A 119	En vue d'augmenter l'efficacité et l'effectivité du travail parlementaire, considérer la modification de l'article 119 (qui précise que tout projet de loi doit être voté article par article). A la place de l'article 119, considérer par contre l'obligation de considérer la viabilité financière de chaque projet de loi avant son adoption.
	Préciser la modalité de la contribution de la diaspora aux décisions publiques (par

	exemple sa participation au Conseil National de Planification Economique et Sociale, instance consultative à créer par la voie Constitutionnelle). Le Conseil National de Planification Economique et sociale pourrait incorporer des représentants des départements.
A 282-284.3	Sur la base de l'expérience depuis 1987, réfléchir aux moyens d'améliorer le processus d'amendement de la Constitution en prenant en compte les meilleures pratiques en ce qui concerne les processus de mise à jour constitutionnelle.
A 248	Enrichir la dénomination de l'INARA afin de prendre en compte sa potentielle fonction comme institut chargé de stabiliser les prix et mouvements du marché du foncier, afin de préserver l'usage agricole de l'espace et l'installation de jeunes producteurs (chapitre 7).
	Prévoir un statut de l'opposition ainsi qu'un statut des partis politiques, deux éléments indispensables afin de contribuer à une plus grande stabilité et représentativité politique (chapitre 14)

### 3. Politiques d'ordre macro-économique, environnemental et d'aménagement du territoire : vers l'intégration

Le chapitre 3 du rapport a permis de souligner les fragilités de la durabilité du modèle de croissance haïtien, dont la consommation excessive de son capital naturel est compensée pour l'instant par des transferts de la diaspora haïtienne et de l'aide publique au développement. Il est donc nécessaire de créer les conditions de cette durabilité en intégrant la politique macro-économique, la politique environnementale et la politique d'aménagement du territoire. Le Ministère de l'économie et des finances et la BRH gagneront à inviter de nouveaux acteurs à l'arène d'élaboration de cette politique intégrée : les ministères en charge de l'environnement et en charge de l'aménagement du territoire.

#### 3.1 Stratégie

Le cœur de la stratégie proposée repose sur la mise en cohérence des ressources durablement mobilisables avec des politiques publiques dont l'articulation au niveau sectoriel et territorial permettra de relever les défis sociaux et environnementaux d'un développement plus inclusif.

Pour cela, l'objectif principal de **la politique budgétaire** pourrait devenir la stimulation des activités économiques, plus particulièrement agricoles, pour augmenter la croissance en rééquilibrant la balance commerciale. Une telle politique demande une réorientation du budget de l'Etat afin de limiter les dépenses publiques inutiles et éviter un accroissement de la dette – ce qui serait préjudiciable aux taux de change et aux taux d'intérêt – tout en recentrant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. La politique budgétaire doit dans un premier temps identifier et définir des mesures incitatives pour stimuler l'investissement. La stimulation directe de l'investissement passe par la mise en place de taux bonifiés, de garanties, d'assurance, de fonds d'investissements, de fonds incitatifs publics / privés, et de capital risque. Sans oublier la réforme du système bancaire. Il convient d'éviter les mesures trop spécifiques afin de ne pas biaiser les marchés, dans la mesure où il est plus facile de laisser émerger les investissements viables que de les « choisir » en risquant de sélectionner ceux qui ne le sont pas. La stimulation indirecte de l'investissement passe par la fourniture de biens et services publics adaptés à ces nouveaux investissements, et donc l'utilisation de l'argent public pour construire des infrastructures accompagnant les activités économiques et renforçant leur attractivité, pour former un capital humain adapté – grâce à l'éducation, y compris la formation professionnelle et supérieure, et – et en bonne santé, etc. Afin de corriger les asymétries en matière de présence et d'accès, nombre des ces investissements publics doivent être réalisés en milieu rural, ce qui requiert une bonne compréhension des besoins, et ne peut se faire qu'au niveau local.

La contrepartie de ces dépenses publiques est la révision de la **politique fiscale** afin d'augmenter les recettes de l'Etat, en élargissant l'assiette fiscale pour certaines taxes et impôts qu'il s'agisse de la consommation (TVA), du travail, du capital ou encore des profits (TCA). Une politique progressive et modulée d'incorporation des activités informelles licites urbaines ou rurales à l'économie nationale

permettra de contribuer à la consolidation d'un sentiment d'appartenance à la société et à l'élargissement de l'assiette fiscale, tout en stimulant le lien nécessaire entre l'Etat et les citoyens. Après la réforme de la Constitution, il serait possible d'envisager de donner progressivement plus d'autonomie aux collectivités locales pour décentraliser l'Etat, et ainsi assurer une meilleure adéquation entre la demande et l'offre locales de biens et services publics. Enfin, les conditions d'une stimulation de l'investissement dépendent d'une plus grande stabilité politique capable de redonner confiance en la monnaie haïtienne. Enfin, pour gagner en autonomie, il est indispensable de sortir de la dépendance à l'aide, notamment aux dons. La mobilisation durable de la diaspora, et l'orientation d'une partie de ses transferts vers des investissements productifs doit être une priorité.

Enfin, **la politique environnementale est fondamentale** pour assurer la soutenabilité de cet itinéraire de développement sur le moyen et long terme. Elle doit ainsi permettre de répondre à la dégradation du capital naturel et de s'orienter vers une « soutenabilité forte » (chapitre 3), synonyme d'une meilleure résilience de l'économie et de la société aux différents chocs. En effet, le coût de l'inaction est tel qu'Haïti ne peut se permettre de le supporter (chapitre 4). Il convient de remplacer la gestion réactive et conjoncturelle des crises par des mesures structurelles proactives de prévention et d'adaptation. Ces dernières incluent la défense des terres arables face à l'avancée de l'urbanisation, la conservation des sols, de la ressource eau, la préservation des espaces terrestres remarquables, la protection de la biodiversité, des ressources halieutiques, etc. C'est un plan d'aménagement du territoire, de zonage et de planification de l'utilisation des sols qu'il convient de mettre en place. Cette politique environnementale doit également et surtout permettre aux acteurs de saisir les opportunités économiques génératrices d'emplois offertes par la protection de l'environnement : écotourisme, énergies renouvelables, gestion des déchets, etc. Elle demande une plus grande intégration des orientations politiques et des investissements publics locaux. Ceci passe notamment par la redéfinition de la **politique de sécurité énergétique**, incluant la création d'un régulateur indépendant, le développement des mini-réseaux, des énergies renouvelables, etc.

## **3.2 Des mesures prioritaires**

### **3.2.1 Création d'un conseil national de la planification réunissant l'ensemble des acteurs sociaux et économiques (y compris représentation diaspora)**

Les multiples urgences de l'exécutif et la difficulté pour le pouvoir législatif de se projeter au-delà des échéances électorales imposent la nécessité d'une arène de débat et de propositions. C'est la raison pour laquelle il semble nécessaire de créer un conseil national de la planification.

Il doit être conçu pour faire émerger un projet de développement à long terme, dans lequel le rôle de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de la durabilité des ressources naturelles, de la gestion des risques climatiques environnementaux seront mises en cohérence avec les politiques industrielles et de croissance urbaine. Les orientations et modalités des politiques sociales en seront un axe stratégique. L'ensemble des acteurs économiques, des groupes sociaux ainsi que la diaspora devront pouvoir y contribuer. Il jouera aussi un rôle clef pour la mobilisation des PTF et l'orientation de leurs financements.

### **3.2.2 Alignement sur la politique tarifaire du CARICOM**

La balance commerciale haïtienne est particulièrement déséquilibrée. L'essentiel de ce déséquilibre provient des importations de produits alimentaires bruts ou transformés. Dans le souci d'offrir une alimentation bon marché aux catégories sociales les plus vulnérables, les taxes d'importations sont bien inférieures aux limites maximales que le statut d'Haïti au sein de l'OMC permet, mais aussi aux pratiques des autres pays de la CARICOM. Ce faisant, elle fragilise ses producteurs agricoles, en les mettant en compétition avec des agricultures bénéficiant de soutien, directs ou indirects, sans commune mesure avec ceux dont ils bénéficient. De plus, les importations alimentaires concernant souvent des produits transformés, Haïti prive une partie de sa population active d'options de sortie de la production agricole vers la transformation agro-alimentaire. Ces raisons amènent à suggérer un alignement de la politique commerciale haïtienne sur la politique tarifaire de la CARICOM / CEC, de



manière programmée et négociée. Au sein du CARICOM, Haïti pourrait proposer des taux plus élevés quand cela est nécessaire.

Cette politique doit être progressive, de manière à permettre à la production nationale de se substituer aux importations, sans génération d'inflation non contrôlée, ce qui justifie des investissements judicieux dans le secteur agricole (infrastructures, innovation, recherche). Ceci ne signifie en aucun cas que les filières d'exportation dégagant un excédent commercial et positives pour l'emploi sont négligées (Chapitre 6). Cet élan agricole est d'autant plus justifié que ce secteur constitue un élément stabilisateur déterminant de l'économie et de la société haïtienne. En même temps, son exposition aux événements climatiques exceptionnels, qui va s'accroître sous les effets du changement climatique, nécessite des adaptations substantielles pour qu'il puisse conserver son rôle stabilisateur (chapitre 4).

Cette progressivité de la mise en œuvre d'une augmentation des taxes à l'importation doit aussi s'accompagner de politiques sociales visant la partie la plus vulnérable de la population. En effet, il faut limiter le risque d'un appauvrissement accru des populations en situation d'insécurité alimentaire. Pour cela, plusieurs mesures doivent être envisagées :

- des transferts monétaires vers les familles les plus pauvres, avec la double conditionnalité de la scolarisation des enfants jusqu'à l'âge de 14 ans (type Bolsa Familia du Brésil), et le suivi d'un programme de santé préventif qui devra être organisé, notamment en zone rurale. Le développement de la téléphonie mobile devrait permettre d'en limiter le coût de gestion ;
- la mise en place de bons alimentaires, donnant accès à des achats de produits locaux dans les marchés de proximité, en suivant l'expérience positive du haut bassin de l'Artibonite. ;
- par la mise en œuvre d'un programme ambitieux de restauration collective (écoles, hôpitaux...) dont l'approvisionnement pourrait être organisé par des appels d'offres à double détente : un premier concernant exclusivement les producteurs de la collectivité territoriale gérant l'appel d'offre. En cas d'insuccès, ou d'insuffisance de l'offre, l'appel d'offre pourrait être étendu à l'ensemble du pays. Dans les deux cas, une prime à l'organisation des producteurs pourrait favoriser le renforcement de l'action collective des producteurs (sous forme d'associations ou de coopératives) afin de limiter les situations de monopoles ou quasi-monopole.

Cette politique sociale a évidemment un coût. Elle pourrait dans un premier temps être prise en charge par la communauté internationale, de manière à inverser la tendance actuelle et sortir une part substantielle de la population la plus pauvre de son extrême vulnérabilité. Ce faisant, elle permettrait de rendre la demande solvable, de relancer une croissance économique atone, particulièrement en zone rurale, et d'offrir des alternatives en termes d'emplois. Cette dynamique élargirait la base fiscale, et donc les rentrées financières de l'État haïtien qui pourrait ainsi prendre progressivement le relais de la communauté internationale pour financer ses politiques sociales.

### **3.2.3 Zonage et POS**

Pour que l'urbanisation reste une chance pour l'agriculture haïtienne, les modalités de l'urbanisation doivent être contrôlées. Le coût et la lenteur de la titrisation impose une mesure immédiate : la création d'un Plan d'Occupation des Sols (POS), qui permettra : (i) de geler la situation actuelle afin de stopper le grignotage urbain, (ii) de concentrer les efforts de titrisation sur les zones les plus problématiques, et (iii) de mettre en place une politique de planification urbaine et de préservation de la sole cultivée négociée selon un principe de subsidiarité.

Le gel de la situation avec l'annonce des modalités de traitement devra se faire par la Loi. Les images satellitaires à la date de promulgation de la Loi pourront servir de base de référence. Parallèlement, des modalités opératoires seront définies avec les parties prenantes pour stopper l'extension des aires urbaines, pour créer un cadre de régulation pour les autres activités non agricoles à forte empreinte foncière, et pour limiter les risques de dégradation des ressources naturelles par l'activité agricole.

Pour la sole agricole, une politique des structures agraires devra être mise en place de manière à gérer la modernisation agricole. Il est indispensable d'élaborer des plans de développement départementaux (par exemple 3 en 2016, 7 en 2017), et d'y inclure un chapitre « Accès au foncier », avec pour enjeu

principal la régulation des modalités d'accès à la terre (faire valoir indirect) qui contribuent à la précarité et l'injustice sociale. Par loi (modification du Code Civil, du Code Rural) ou décret, un certain nombre de règles doit évoluer dont :

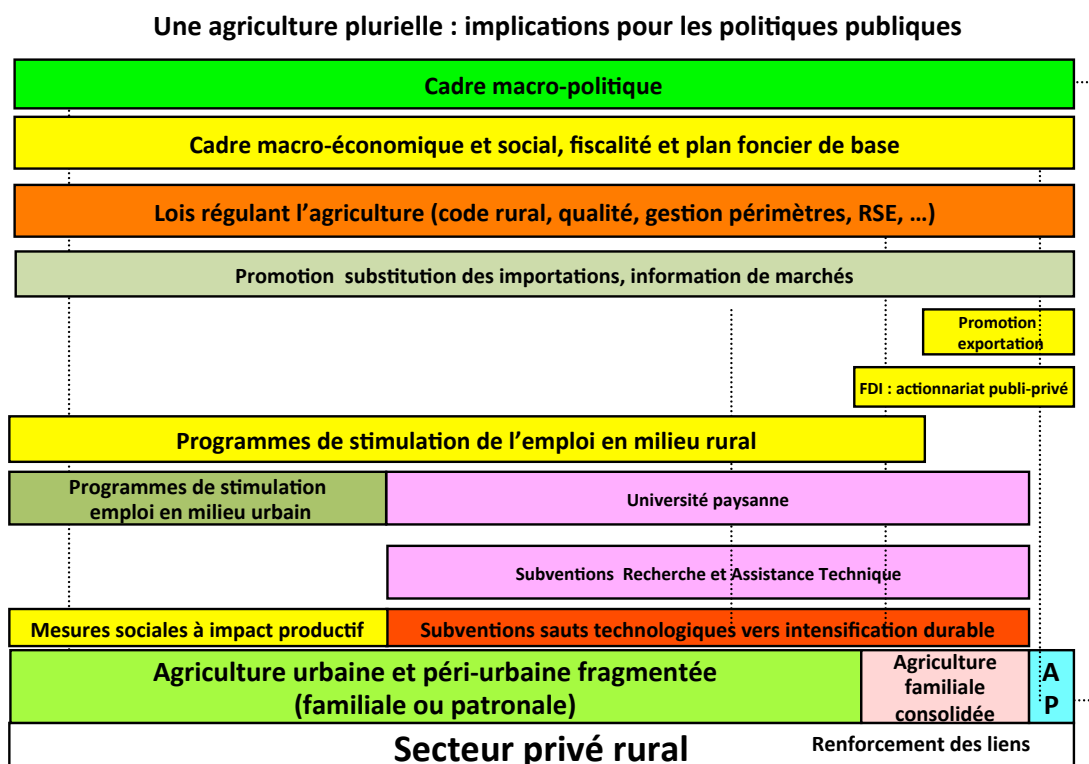
- les règles de métayage, afin de veiller à l'équilibre de la rémunération du travail et du capital ;
- la durée de tous les nouveaux baux, notamment sur les terres de l'Etat : elle pourra être augmentée pour sécuriser l'accès au foncier (ex : durée de 7 ans ou plus suivant les cultures et zones de production). La protection du preneur quant à la reconduction ou la transmission de son bail devra être assurée afin de renforcer et sécuriser les investissements des agriculteurs.

L'ensemble de ces activités doit s'accompagner d'un programme de renforcement des capacités concernant la planification avec la profession agricole et les élus locaux.

## 4. Politiques sectorielles en appui à l'agriculture plurielle

### 4.1 Stratégie

Les résultats du RGA publié en 2012 amènent à reconnaître l'existence d'une agriculture plurielle composée principalement d'une agriculture urbaine de très petite taille, où l'autoconsommation joue généralement un rôle déterminant, d'une agriculture familiale (plus ou moins intégrée au marché et transmissible aux nouvelles générations) et enfin quelques rares cas d'agriculture patronale ou de firme, fonctionnant avec de la main d'œuvre essentiellement salariée (voir chapitre 7). L'action gouvernementale doit donc être différenciée pour répondre aux besoins spécifiques de ces trois catégories d'exploitations. Il convient de stimuler les interactions entre les trois catégories d'exploitants. Cela afin d'assurer leurs contributions aux différentes dimensions du développement haïtien, qu'elles soient économiques (élément de stabilité dans un contexte national soumis à de multiples stress et trop dépendant de rentes, contribution au PIB, etc.), sociales (emplois, redistribution des revenus, rôle des femmes, etc.), environnementales (protection des bassins versants et des châteaux d'eaux, reboisement, lutte contre l'érosion, les inondations, etc.) ou en termes de santé (qualité sanitaire et nutritionnelle des aliments). (Figure 1. Une agriculture plurielle : implications pour les politiques publiques, voir Chapitre 7 et Conclusion).



Source : van Vliet G. et. al. Chapitre Conclusions, 2015 (basé sur van Vliet, 2004; Echenique, 1990)

AP : Agriculture patronale

Le second axe structurant de la stratégie sectorielle est la substitution aux importations agro-alimentaires. Il doit s'appuyer sur une diversité d'outils de politiques publiques : taxes à l'importation (cf. supra), appui à l'agro-industrie locale sous conditions de création d'emplois décents, investissements dans des filières prioritaires (pour le consommateur haïtien, la balance commerciale du pays) et dans des zones agricoles à fort potentiel de croissance.

Le troisième axe structurant de la stratégie sectorielle concerne le développement de l'emploi rural, pour lequel l'agriculture peut jouer un rôle déterminant. En effet, les modèles agricoles à conforter doivent être riches en emplois décents : une industrialisation trop rapide du processus de production agricole avec des capitaux étrangers induirait un exode rural supplémentaire que l'économie formelle ou informelle urbaine est incapable d'absorber. Les économies d'échelle que ce type de structure de production permet, induisent d'autre part une extraversion de la transformation des produits, et donc l'absence de génération d'emplois dans l'industrie agro-alimentaire nationale. C'est donc autour du triptyque agriculture familiale / transformation agro-alimentaire en zone rurale / marchés agro-alimentaires connectés à leurs bassins d'approvisionnement que doivent se structurer les investissements sectoriels.

## **4.2. Des mesures prioritaires**

### **4.2.1 Registre des agriculteurs**

La prise en compte de la diversité des agricultures (agricultures urbaines, agricultures familiales, agricultures de firme ou patronales), et le développement de politiques différenciées pour en assurer le développement supposent que les producteurs soient clairement identifiés et caractérisés. La mise en œuvre de politiques cohérentes, incluant les dimensions économiques et sociales, dans un souci de développement durable, implique que cette caractérisation concerne aussi bien la dimension productive que la dimension sociale. C'est la raison pour laquelle une mesure prioritaire doit être la généralisation d'un registre des agriculteurs, qui permettra un meilleur ciblage des outils de politiques publiques, mais aussi une meilleure évaluation de leurs effets. Un tel registre permettra également de développer des services ciblés (mise en relation des producteurs en amont avec les autres acteurs de la chaîne de commercialisation ou transformation des produits agricoles, le développement de services d'assurance, les prises de participation dans le capital, ou la prestation de services appropriés pour un groupe de producteurs. Le registre peut être élaboré sur la base du récent RGA.

### **4.2.2 Appuis aux différentes formes d'agriculture**

La capacité des agriculteurs haïtiens à répondre à une stratégie de substitution aux importations dépend d'une part du développement des infrastructures rurales (cf. supra), mais aussi du renforcement des capacités et de l'accès aux ressources et aux biens publics.

Le financement de l'agriculture dépend aujourd'hui largement de l'autofinancement des producteurs (Chap. 13). Afin d'accélérer les gains de productivité de la terre et du travail, des investissements complémentaires doivent être réalisés. Des canaux spécifiques doivent être envisagés selon les différentes formes d'agriculture : microfinance, secteur bancaire ou prise de participation en capital. De même, l'accès du plus grand nombre des producteurs au conseil technique et aux informations doit être favorisé au sein du système d'innovation : les initiatives de proximité comme les Centres Territoriaux d'Innovation ou les Partenariats Publics Privés. Le renforcement des compétences techniques et stratégiques des élus et salariés des organisations de producteurs est une condition essentielle au développement de marchés concurrentiels. Des initiatives comme l'Université Paysanne pourraient y contribuer (Chap. 8).

Ces appuis peuvent utilement transiter par des fonds existants (voir section 7.2).

#### **4.2.3 Accompagnement de la sortie de l'agriculture d'une partie des agriculteurs (sur 30 ans)**

Le fait de vouloir développer des modèles de production agricole intensifs en emplois décents ne signifie pas que tous les producteurs haïtiens voudront / pourront rester dans l'agriculture. Certains agriculteurs haïtiens ont des exploitations trop petites pour dégager un revenu suffisant, et n'ont pas de capacité financière pour acheter ou louer de nouvelles parcelles. L'essentiel de leur activité agricole vise l'autoconsommation. Leurs besoins monétaires doivent être couverts par d'autres activités. De nouvelles opportunités d'emplois en zone rurale doivent donc être générées (dans l'agro-alimentaire, le commerce ou l'artisanat, mais aussi dans les services, ...). S'ils développent des activités hors agriculture, la transmission de leur exploitation risque d'être impossible : il faut donc gérer cette transition agricole des structures de production sur le long terme, favoriser la sortie volontaire de l'agriculture dans des bonnes conditions et libérer du foncier agricole au travers de plusieurs outils :

- une structure ad hoc (type SAFER) pourra être créée afin de gérer –avec droit de préemption– les transactions foncières au plus près des dynamiques territoriales selon le principe « la terre à qui la travaille », afin de favoriser le contenu emplois décents des modèles agricoles.
- afin de prévenir la trop grande vulnérabilité des plus petites des exploitations, l'achat ou la location de parcelles par de jeunes agriculteurs au travers de la SAFER pourra être conditionnée à une superficie minimale d'installation, variable selon les plans de développement départementaux, calculée en fonction de l'évolution du salaire minimal et des marges brutes des différentes cultures.
- enfin, pour faciliter la transmission intergénérationnelle, dans ou hors de la famille, et de dégager des capacités d'investissements dans les exploitations agricoles, un système de retraite financé par le budget de l'État pourrait être conditionné à la transmission d'exploitations à de jeunes agriculteurs.

Cette dynamique de diminution contrôlée de la population active agricole n'implique ni une sortie brutale, ni une discrimination pour accéder au bénéfice des politiques publiques. Il est impératif au contraire de faire en sorte que cette sortie soit progressive, maîtrisée, volontaire, organisée et en préservant les intérêts des personnes qui quitteraient l'activité agricole. Au-delà- des politiques de structure, un programme progressif de sortie étalé sur 30 ans devra être constitué d'un mix de politiques sociales à impact productif (tel que le droit à la retraite conditionnée (cf. supra)) et de politiques d'emploi en milieu rural et en milieu urbain (incluant un recours systématique et substantiel aux activités à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) pour faire accéder au marché du travail une main d'œuvre alphabétisée, qualifiée et en bonne santé). Il conviendra de favoriser l'émergence de PME dans le secteur agricole en zone rurale (notamment en stimulant le développement et l'évaluation de technologies de transformation et de valorisation des produits agricoles pour les PME locales).

Un traitement spécifique devra être réservé à l'agriculture urbaine, à visée principale d'autoconsommation. Elle devra avoir un rôle dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus vulnérables, grâce à des actions de sensibilisation à la qualité et la diversité de la diète, à l'accès au foncier, à l'innocuité des pratiques culturelles (notamment en termes de pollution des sols et des eaux).

#### **4.2.4 Développement d'une approche inclusive et de responsabilité sociale dans l'appui aux filières agricoles**

L'idée de responsabilité sociale et donc de redistribution nécessaire des revenus est particulièrement pertinente dans un des pays les plus inégalitaires du monde. Dans une perspective de relance de l'agriculture plurielle, il convient d'assurer la participation de l'ensemble du secteur privé, qu'il s'agisse des agriculteurs urbains, des agriculteurs familiaux ou des entreprises agro-industrielles. A ce sujet, il convient d'éviter la situation d'asymétrie observée dans certains pays, où les grands producteurs, grâce à leurs relations, accèdent à des montants d'aide importants sur un simple coup de téléphone, alors que le reste des producteurs agricoles a droit à de moindres montants, non sans avoir participé à maints événements participatifs, prouvé son éligibilité en répondant à de multiples questionnaires et après avoir rédigé et re-rédigé ses demandes d'appui (van Vliet et al. 2009). L'expérience indique qu'un

approfondissement du caractère dual de l'agriculture ne produit pas les effets escomptés. Une approche intégrée qui privilégie la construction et la consolidation de liens respectueux et durables entre différentes composantes du secteur privé rural est plus efficace à terme, tant du point de vue économique (effet de synergie au sein des filières et de clusters, ou systèmes locaux d'innovation) que du point de vue politique et social. La littérature sur le fonctionnement des systèmes locaux d'innovation ne fait que corroborer l'importance de tisser les liens entre les différentes catégories d'exploitants (chapitres 6, 7, 8, 9, 10). Répondre à ces objectifs implique une approche intégrée de l'agriculture qui passe par la définition de filières stratégiques (Chapitre 6). Les principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires, du Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (2014) mériteraient d'être incorporés dans le nouveau Code Rural.<sup>9</sup>

## 5. Politiques intersectorielles et territoriales

### 5.1 Stratégie

Il s'agit de produire et rendre accessibles les biens et services publics sur tout le territoire en prenant en compte l'étroitesse de la base fiscale et le fait qu'une partie substantielle de la production et de la fourniture de services et biens publics se réalise aujourd'hui par des tiers (UEP, ONG).

### 5.2. Des mesures prioritaires

#### 5.2.1 Investir dans la production de -et l'accès aux- services et biens publics

**Infrastructures routières : afin de stimuler la croissance, il conviendra de mettre l'accent sur les réseaux secondaires et tertiaires.** Les plans globaux de développement routiers suggérés notamment par le CIAT représentent un cadre stimulant. En particulier, la logique de construction séquentielle du réseau routier ("le primaire d'abord, les réseaux secondaires et tertiaire suivront") devra faire place à une véritable réflexion sur le désenclavement en particulier là où les filières ou les territoires offrent des impacts prometteurs et autour des villes secondaires en forte croissance. L'accent devra donc être mis sur les réseaux secondaires et tertiaires. Les investissements en services de transport doivent être définis en fonction des besoins des utilisateurs, notamment des agriculteurs et des entrepreneurs en amont et en aval de la production (voir notamment chapitre 6 Filières et espaces prometteurs). L'entretien provient des fonds du FER qui devront être augmentés (augmentation de la taxe sur les carburants). Une opération pilote devra être lancée dans 3 départements : les réseaux secondaires et tertiaires pourraient être confiés par le FER aux services départementaux déconcentrés, avec délégation de ressources et de programmation. Les appels d'offres seraient alors lancés pour la construction et l'entretien des routes. Selon la nature des travaux et la situation locale, ces appels d'offres devraient être modulés pour prendre en compte des approches HIMO ou plus mécanisés, et attirer des entreprises locales, des entreprises nationales ou des consortiums haïtiens-internationaux.

**Infrastructures d'appui à la production agricole :** passer d'une logique d'offre à une logique de demande. Les besoins en infrastructures agricoles sont également importants (irrigation, abattoirs, centres de recollection, marchés, chaîne du froid, silos, etc.), mais restent trop souvent dictés par l'offre. Il convient d'inverser la logique pour répondre aux besoins des exploitants agricoles, grands comme petits, et suivant les priorités stratégiques du MARNDR, ce qui permettra de prioriser les actions. L'irrigation est prise ici en exemple (chapitre 12). Il s'agira de maintenir les infrastructures existantes, mais des alternatives devront être expérimentées pour leur financement à long terme. Il serait souhaitable de concentrer les investissements sur les infrastructures petites et moyennes. Parfois il conviendra de considérer des infrastructures de drainage plutôt que d'irrigation. Dans un certain nombre de cas, il s'agira de privilégier l'irrigation collective ou individuelle tendant à stocker et épargner l'eau (goutte à goutte, etc.). Les investissements devront chercher à consolider la filière

---

<sup>9</sup> <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/resaginv/fr/>

nationale de production et de maintenance d'outils destinés aux petits parcelaires (assemblage de motoculteurs, petits engins de pompage mobiles) et permettant une meilleure gestion de la durabilité des systèmes (agriculture de conservation).

**Infrastructures sociales de base, infrastructures légères (électricité).** Il s'agit ici d'étendre progressivement l'accès des populations rurales à l'eau potable et à l'assainissement, aux services de santé et d'éducation, à l'énergie notamment l'énergie renouvelable. Par exemple, dans le secteur éducatif, il conviendrait d'assurer l'accréditation de tous les centres d'enseignement primaire et secondaire, et de renforcer la formation des enseignants. Dans le domaine de l'énergie, le marché de l'électricité solaire requiert un développement rapide, avec des mécanismes de financement spécifiques au secteur.

**Une politique de transferts sociaux est essentielle (au vue des inégalités des exploitants en matière de dotation en ressources -voir chapitre 14-), mais elle aura vocation à stimuler la production.** Tous les agriculteurs dans toutes les sections communales d'Haïti ne sont pas égaux dans leur dotation en facteurs. Tous ne seront pas des maillons forts des chaînes de production, mais ils ne doivent pas pour autant être négligés. Là encore, les programmes de transferts sociaux sont essentiels, mais ils seront conditionnés, incitatifs, et centrés sur le renforcement des infrastructures économiques et écologiques d'autant que les potentialités d'emploi à plein temps ou en complément des activités agricoles sont réelles (comme l'ont montré par exemple Giordano, Blignaut, and Marais (2012) en Afrique du Sud). En Haïti, les besoins en infrastructures économiques et écologiques ouvrent la porte au développement de programmes incitatifs HIMO délégués au secteur privé. Autre exemple pour soutenir le tissu agricole local : l'approvisionnement des cantines scolaires suivant des filières courtes. Au final, seuls quelques programmes de transferts sociaux en zones rurales qui ne s'adresseraient qu'à des cibles particulières (familles monoparentales, personnes âgées, handicapés, etc.) ne relèveraient pas du MARNDR.

### **5.2.2 Accompagnement du changement climatique**

En premier lieu il s'agira de consolider une capacité de surveillance et de prévisions climatiques. Cette capacité peut être consolidée au sein d'un réseau d'enseignants chercheurs dans les universités du pays (dans le cadre d'un financement de programmes de recherche par le FONRED), ou à travers la création d'un institut spécialisé adossé à un tel réseau (responsables : MARNDR, Ministère de l'environnement, Association des présidents d'université et de centres de recherche, CIAT). Cette capacité devra permettre d'identifier et d'exploiter les données d'alerte déjà disponibles, en assurer le fonctionnement et gérer la production d'alertes, notamment en direction des organes de la sécurité civile qu'il s'agira de renforcer. Le réseau et/ou l'institut interagira avec les bras financiers détaillés en section 7 afin de favoriser la mise en place systématique d'assurance dans l'ensemble des appuis à la production, notamment rurale, en prenant en compte les différentes demandes et possibilités selon chaque catégorie de producteurs.

En deuxième lieu, il s'agit de s'assurer que, dans le cadre des POS et dispositions de zonage évoqués ci-dessus, les fonds de financement détaillés dans la section 7, prévoient des conditionnalités spécifiques d'accès aux ressources. Pour ce faire, le réseau de recherche ou l'institut de prévention des risques révisera tous les manuels d'opération des fonds de financement publics et privés, afin de garantir la prise en compte de la prévention du risque dans l'ensemble des décisions publiques. La coordination du réseau de recherche et/ou l'Institut de prévention du risque fera partie du Conseil National de la Planification, où il rendra compte de l'avancée de la prise en compte du changement climatique dans les décisions publiques et de l'impact des mesures prises.

En troisième lieu il s'agira de mobiliser des financements internationaux pour accompagner les financements nationaux dans ce domaine.

## **6. Renforcer la capacité de pilotage de l'Etat**

### **6.1 Stratégie**

La capacité de coordination de l'Etat doit être renforcée aussi bien au niveau des interactions entre l'Etat et les PTF (voir section 9 de ce résumé), entre les trois pouvoirs de l'Etat (voir section 2.2 de ce résumé), entre les ministères sectoriels au niveau central et au niveau déconcentré des départements.

Repositionner l'importance de l'agriculture dans l'itinéraire de développement haïtien dépasse largement ce secteur. Rien ne sera donc possible sans une véritable coordination. Cette approche implique un vaste effort de reconversion et de déconcentration du personnel des Ministères.

C'est en coordonnant qu'on devient coordonnateur. Pour cela, il faut redonner aux différents ministères, dont le MARNDR, leur contrôle sur les leviers essentiels : définir des signaux de politique publique, disposer d'un flux de ressources, établir la compatibilité entre signaux de politique et flux réellement à disposition, coordonner la mise en œuvre.

### **6.2 Des mesures prioritaires**

#### **6.2.1 Simplification des procédures au sein de l'Etat**

Les ressources à disposition de l'Etat sont peu nombreuses, ce qui implique de les gérer avec parcimonie. Afin de permettre à l'Etat d'assumer plus efficacement ses responsabilités, ceci passe par une simplification essentielle des procédures budgétaires, financières, administratives et de passation de marché, qui aujourd'hui paralysent l'action gouvernementale, multiplient les signatures et causent des retards de mise en œuvre. Tant que cela n'est pas résolu de manière drastique dans les 12 prochains mois, l'alternative sera de continuer avec les Unités d'Exécution de Projet (UEP), qui ne peuvent se targuer d'être des modèles d'efficience et d'efficacité.

La procédure de décharge administrative exigée à tout fonctionnaire ayant eu à gérer des deniers publics, ne doit plus récompenser l'inaction induite aujourd'hui par cette mesure, sans quoi l'obtention de résultats en matière de fourniture et d'accès aux biens et services publics sera compromise.

#### **6.2.2 Production de lois et respect des lois**

Parallèlement à l'effort d'actualisation des lois et du Code Rural, il est nécessaire de favoriser l'application et le respect des lois, règles et normes, avec la création d'une justice environnementale incluant la mise à disposition de juristes spécialisés, avec juridiction nationale (territoires marins et terrestres) chargée du respect de tous les aspects portant sur le respect des droits en milieu rural et la protection et la préservation des ressources naturelles, dont la terre cultivable.

#### **6.2.3 Renforcer la capacité de coordination entre ministères au niveau central : le chemin se fait en marchant**

Une coordination interministérielle efficace est indispensable. Il est crucial de clarifier les instances et organismes chargés de planifier et de coordonner l'action gouvernementale, tant du point de vue sectoriel que du point de vue de l'aménagement du territoire. Cette coordination n'est possible qu'en garantissant le passage d'une approche projet à celle centrée sur la définition de politiques publiques aux objectifs clairs, aux instruments adaptés et dotés de moyens suffisants pour assurer leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation. Car il convient d'être innovant, de ne pas avoir peur de l'essai, ni de ce qui l'accompagne parfois, l'erreur, ce qui implique de pouvoir l'identifier et la corriger.

#### **6.2.4 Déconcentration de l'exécutif et renforcement de la capacité de coordination et de mise en œuvre au niveau déconcentré départemental**

Cette coordination doit aussi s'opérer aux niveaux déconcentrés et décentralisés. La décentralisation pourra être relancée dès qu'une réforme de la Constitution aura permis de clarifier le nombre, l'assise territoriale et le rôle des collectivités territoriales. Sans attendre, l'Etat doit et peut s'engager dans une politique hardie de déconcentration au niveau départemental, en particulier dans le cas du MARNDR.

Dans cette perspective, il est également nécessaire de reconstruire l'attractivité de la fonction publique, pour recruter des fonctionnaires compétents et motivés, les conserver (carrière évolutive, amélioration des conditions salariales) et de sortir du système actuel où tout fonctionnaire doit être chef pour avoir droit à une rétribution juste. Ceci est valable tant au niveau central que dans les services déconcentrés.

L'orientation de l'incitation sera influencée par les exercices de planification départementale. Les règles du jeu de chaque mécanisme incitatif pourront ensuite concentrer l'attention sur des territoires, des filières ou des combinaisons des deux. La possibilité de maximiser l'impact souhaité doit guider l'entrée à privilégier. L'objectif est de promouvoir la production et la transformation locales afin de satisfaire le marché domestique et d'exportation, de stimuler les intervenants génériques dans la chaîne de valeur (étiquetage, packaging, verres, etc.), tout en régulant le secteur agricole.

Enfin, il s'agira de développer des programmes de développement territoriaux intégrés. Haïti possède une histoire de développement rural intégré riche en enseignements. Il s'agira de construire à partir des acquis de ces expériences. Des nouveaux programmes de développement intégrés permettront d'articuler les différents outils de financement (via la conception et mise en œuvre de programmes départementaux ou inter-départementaux). Il s'agira au sein d'équipes de fonctionnaires au niveau départemental d'expérimenter avec des combinaisons de politiques et instruments de financement adaptés à chaque confluence de territoire et de filières. Les équipes de programme utiliseront le plus possible les outils de financement détaillés dans la section 7 sans prétendre les remplacer (leur rôle principal est celui d'animation, de mise en réseau et de coordination). Les priorités dans la gestion des risques climatiques pour l'agriculture doivent être évaluées en fonction des enjeux agricoles. Les manuels d'opération des différents fonds financiers confirmeront le rôle des staffs départementaux déconcentrés dans la planification, l'attribution des appels d'offre et le suivi des investissements.

## **7. Traduire les signaux de politique en réalités sur le terrain : consolidation/création et coordination de bras financiers spécialisés pilotés par l'Etat**

### **7.1 Stratégie**

Il s'agit de reconnecter les processus de fabrication des signaux de politique avec les instruments, légaux et financiers capables de transformer les réalités sur le terrain.

L'une des fonctions du Conseil National de Planification (instance consultative) sera d'analyser les rapports de la Cour des Comptes concernant le fonctionnement, l'efficacité et l'efficacités des "bras financiers".

Comme la base fiscale est limitée, il s'agit de rendre les bras financiers au moins aussi efficaces que les UEP.



Au niveau national, la coordination entre les bras financiers sera effectuée par le BPM/MPCE/CIAT. Au niveau départemental déconcentré, la coordination de ces bras financiers sera effectuée par les représentants départementaux des Ministères. Le secrétariat technique sera assuré par le personnel des programmes départementaux de développement intégré. Nous prévoyons la nécessité de créer / consolider les outils de financement public suivants :

## ***7.2 Mesures prioritaires : instruments à revisiter / consolider***

Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 7, ces bras financiers (des instruments) ici proposés ne remplacent pas les politiques macro-économiques, sectorielles, intersectorielles et territoriales qui doivent leur donner direction et sens. En conséquence, les manuels d'opération de ces bras financiers, qu'ils soient financés ou non par les PTF, doivent traduire les signaux de politique et non l'inverse (chapitre 14, chapitre conclusions).

### ***7.2.1 Accès au capital et au conseil pour le financement des sauts de technologie en industrie, agro-industrie et agriculture (FDI revisité).***

Nous suggérons de revisiter le FDI aujourd'hui adossé au seul MEF. Le FDI pourrait devenir un organisme public-privé d'investissement. Le FDI opérerait de préférence via des prises de participation temporelles et conditionnées dans des entreprises avec des projets viables. Il pourrait exceptionnellement offrir des garanties bancaires, des bonifications, des périodes de carence. Il n'opère pas dans le domaine du crédit ou de l'épargne. Il peut opérer à travers des subventions à l'accès au conseil technique (système de vouchers dans les bras financiers du PTTA et RESEPAG, qui méritent d'y être intégrés) ou d'entrepreneuriat. Il compterait avec la participation financière du MEF, mais aussi celle d'autres ministères tels que le MARNDR ou le Ministère du tourisme (dans la mesure où ceux-ci arrivent à canaliser de l'aide externe vers cet objectif). Les banques privées pourraient entrer dans le capital du FDI (ce qui pourrait aider à mobiliser leurs liquidités aujourd'hui dormantes ou canalisées vers la seule consommation). Ce FDI pourrait de même ouvrir son capital aux institutions financières de micro-crédit (telles que FONKOZE), ce qui leur ouvrirait un marché auquel elles ne peuvent prétendre aujourd'hui et contribuerait à élargir la base sociale et économique de la clientèle potentielle du FDI (le FDI obtiendrait ainsi sa licence sociale pour opérer). Le FOMIN pourrait être mobilisé en vue de sa participation financière à un FDI revisité, transformé en organisme public-privé. Il pourrait prendre des participations dans les sociétés qui les rachèteraient une fois solide financièrement. Il faut ici voir l'incitation comme une chaîne de valeur, en minimisant les coûts de transaction administratifs et financiers. Le soutien aux intermédiaires de la filière tel que le mécanisme décrit dans le Chapitre 6 (modèle " Acceso") en est un exemple précis. Ce FDI revisité sera amené quand cela est possible à prendre une participation dans des entreprises qui contribueront à la création de nouveaux marchés ou à leur expansion pour les produits agricoles haïtiens (intermédiaires de chaîne de valeurs, services aux producteurs et aux autres acteurs des chaînes de valeurs, fournisseurs de solutions pour l'emballage et le conditionnement des produits, agro-industrie, etc...). Les prises de participation et l'accompagnement de sauts de technologie seront systématiquement assurés contre les risques climatiques.

### ***7.2.2 Accès à la connaissance et aux savoir-faire, FONRED.***

Il est essentiel d'appuyer le mécanisme innovant de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'est le Fond National de Recherche pour un Développement Durable (FONRED) créé en août 2015 (voir chapitre 10). Il s'agit pour l'ensemble des opérateurs désireux d'appuyer la recherche, de respecter, stimuler et diffuser les instances et principes de fonctionnement du FONRED en cofinçant son budget dans les rubriques définies dans son manuel d'opération. Dans le cadre de ses procédures, FONRED pourrait considérer la création de Masters interuniversitaires dans les domaines spécifiés dans le rapport final (chapitre 14). L'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche doit permettre (i) de développer ou évaluer des solutions techniques appropriées pour résoudre les problèmes agricoles et agro-industriels et donc de renforcer la compétitivité des acteurs des filières ; et (ii) de former des cadres de haut niveau pour les entreprises et des formateurs pour la formation de cadres intermédiaires.

### **7.2.3 Accès aux petites infrastructures sociales de base (eau potable et assainissement, éducation, santé, énergie) (redynamiser le FAES).**

Il convient de réorienter le FAES dans sa vocation d'assurer un accès aux infrastructures et services de base dans les zones les plus marginalisées (urbaines ou rurales). Une fois que les verrous constitutionnels à la décentralisation seront levés, il conviendra de renforcer le FAES dans une perspective d'agence de co-financement en appui à la décentralisation et aux CT dans les domaines de l'eau potable et l'assainissement, la santé (postes de santé), l'éducation (écoles primaires) les infrastructures tertiaires et l'énergie de proximité. La déconcentration de l'organisation du FAES au niveau départemental devra être finalisée dans un futur proche.

### **7.2.4 Accès aux infrastructures routières / réseaux secondaire (repenser/redynamiser le FER)**

Le Fonds d'Entretien Routier devra être repensé afin de permettre l'investissement dans le réseau secondaire, en sus du réseau primaire dont il a déjà la charge. Le FER sera maître d'ouvrage. Il pourra déléguer la maîtrise d'ouvrage aux staffs des Fonds Départementaux de Développement répondant à certains critères de capacité de coordination et de suivi. La maîtrise d'œuvre sera attribuée à des entreprises locales et nationales pratiquant une approche HIMO et répondant au cahier des charges.

## **7.3 Mesures prioritaires : instruments à créer**

### **7.3.1 Accès aux infrastructures publiques de taille intermédiaire (marchandes et sociales) (Créer des Fonds Départementaux de Développement)**

Il s'agira de financer les infrastructures publiques de taille intermédiaire et marchandes (telles que les places de marché, les abattoirs, les silos de stockage, les réseaux locaux d'électrification, etc.), mais aussi les infrastructures sociales (des collèges, des centres de santé, etc.). Celles-ci sont en général situées dans les chefs-lieux départementaux ou les bourgs les plus densément peuplés. En attendant la levée des verrous constitutionnels à la décentralisation, il conviendra de financer les ouvrages de taille intermédiaire via les Fonds départementaux de développement (FDD), à créer dans chaque département. Les FDD assureront la maîtrise d'ouvrage, qu'ils pourront déléguer aux CT répondant à certains critères de capacité de coordination et de suivi. La maîtrise d'œuvre sera attribuée à des entrepreneurs locaux (inscrits sur les registres de fournisseurs), pratiquant une approche HIMO et répondant au cahier des charges. L'opération de ces infrastructures sera confiée à des opérateurs privés ou publics mandatés et/ou spécialisés. **Le FDD pourra à terme évoluer vers le statut de fournisseur de crédit territorial.**

### **7.3.2 Accès aux infrastructures productives agricoles (schéma organisationnel à identifier)**

La maintenance des grands systèmes d'irrigation déjà existants sera à charge du MARNDR. En ce qui concerne les investissements dans les nouveaux petits périmètres et les appuis aux initiatives d'irrigation individuelle, il faudrait étudier la possibilité de transformer l'expérience des PPI1 et PPI2 en fonds de financement des infrastructures agricoles, bras financier spécialisé à gérer par le MARNDR. Ce fonds recevrait ses apports financiers de la part des associations d'irrigation (une partie de la redevance sur l'eau d'irrigation).

### **7.3.3 Accès à la terre-régulation foncière**

Afin d'éviter que la mise en place du plan foncier de base (chapitre 7) ne conduise à la spéculation et la concentration foncière, il est essentiel de mettre en place la proposition du CIAT : créer des règles et instances qui peuvent réguler les prix et l'usage du foncier (tels que le mécanisme SAFER). En conséquence, nous concordons avec l'idée de transformer l'INARA en fonds de régulation du foncier et de promotion de l'installation de jeunes agriculteurs. Conformément aux propositions du CIAT, de tels mécanismes de préemption méritent d'être expérimentés d'abord dans des zones spécifiques (péri-

urbain, zones sans investissements prévus, zones de grands investissements publics ou privés prévus) avant d'être étendus (voir chapitre 7).

## **8. Partenaires Techniques et Financiers : accompagner autrement**

Compte tenu de l'importance de l'aide extérieure dans le budget de l'État, l'ensemble de ces propositions demande une modification des pratiques d'accompagnement des PTF (chapitre 11). S'extraire de la situation actuelle demande un effort notable, d'abord et en premier lieu de la part des bailleurs. En effet, pour les PTF, la question centrale devient « que veut et peut faire le pays dans le passage du scénario 1 au scénario 3 ? » et ensuite « est-ce que et comment les bailleurs peuvent l'accompagner? ». Ces derniers gagneraient à s'aligner progressivement sur ces nouvelles politiques, se coordonner et donc rationaliser et coordonner en interne leurs propres politiques sectorielles (chapitre 11).

L'un des rôles de l'Etat est d'allonger l'horizon de planification des acteurs économiques et sociaux. Ce rôle ne peut être assuré dans le cadre de flux financiers foisonnants mais désordonnés tels que décrits dans le chapitre 13. Pour les PTF, il conviendra de contribuer à prolonger l'horizon de planification de l'Etat haïtien en proposant des opérations de long terme sur 15 ans, même si ensuite, des phases quinquennales peuvent être précisées et soumises à évaluations intermédiaires. Il conviendra de sortir de la logique des UEP, d'une aide programme/projet sectorielle fluctuante, en dent de scie, pour s'orienter vers des approches intégrées de long terme, une aide générique et budgétaire, voire parfois aussi sectorielle et territoriale, balisée par la production de résultats négociés et anticipés. Des contributions de long terme aux bras financiers esquissés en section 7 peuvent aussi contribuer à créer des impacts durables. En attendant le renforcement de la base fiscale de l'État haïtien, les PTF pourront aussi assurer les premières étapes de financement du système de solidarité qui préparera le futur du pays au travers des systèmes d'éducation de base et de santé et réduira les inégalités qui minent la société haïtienne.

Ce changement s'accompagnera progressivement d'un changement d'instruments, le prêt étant plus prévisible que le don et permettant une meilleure intégration dans la programmation financière et technique de l'Etat. Des approches de prêt dont les déboursements sont liés à l'obtention de résultats plutôt que contre la justification des dépenses (« Results Based Disbursements and Lending ») méritent d'être utilisées par l'ensemble des bailleurs (chapitre 14, 11, Conclusions). Il reviendra aux PTF de faciliter -mais ne pas intervenir dans- les processus de transformation du cadre macro-politique qui relèvent des seuls acteurs haïtiens (chapitre 14). Dans l'intervalle, l'APD doit préparer cette transition en renforçant les capacités de planification et de mise en œuvre de l'Etat tant au niveau national que déconcentré (efforts de zonage et d'aménagement du territoire, investissement dans la recherche et l'enseignement supérieur, prestations de services publics). Mobiliser, avec l'aide du MPCE, l'ensemble des investissements envisagés par les PTF autour d'objectifs communs, au niveau national ou au niveau départemental, selon les exercices de planification glissante réalisés. Cela permettra d'assurer l'accès, pour les citoyens et producteurs en milieu rural, à des biens et services publics qui sont nécessaires à la relance de l'agriculture, mais qui relèvent de la responsabilité d'autres ministères. Il est essentiel que les PTF, au delà de concerter ensemble, contribuent plus au renforcement de la capacité de coordination interministérielle. De la même manière il est vital que la coordination au sein de chaque PTF soit renforcée en vue de partager et mettre en œuvre une même approche revisitée d'accompagnement (chapitre 11).